Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

21 501-08 Milieuraad

Nr. 593

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2015

Graag informeer ik u hierbij over de Milieuraad die op maandag 26 oktober jl. plaats vond in Luxemburg.

Tijdens deze Milieuraad werd Nederland vertegenwoordigd door de plaatsvervangend Permanent Vertegenwoordiger bij de EU, Wepke Kingma. Vanuit de Europese Commissie was Eurocommissaris Cañete (klimaat en energie) aanwezig voor de klimaatonderwerpen, voor de discussie over Real Driving Emissions (diversen) Commissaris Bieńkowska (interne markt) en voor de overige milieuonderwerpen Commissaris Vella (milieu, maritieme zaken en visserij).

Onder het Luxemburgs Voorzitterschap heeft tijdens de Milieuraad een oriënterend debat plaatsgevonden over het Commissievoorstel voor herziening van het Europees Emissiehandelssysteem (ETS). Er heeft een gedachtenwisseling plaats gevonden over de vergroening van het Europees Semester in relatie tot het afschaffen van milieuschadelijke subsidies en de implementatie van het EU milieu acquis. Daarnaast is gesproken over de implementatie van de nieuwe 2030 agenda voor duurzame ontwikkeling. Ten slotte heeft de Luxemburgse Voorzitter onder diversen een terugkoppeling gegeven van de klimaatevenementen in aanloop naar de COP 21 in Parijs en is, mede op initiatief van Nederland, gesproken over het initiatief Make it Work en de Real Driving Emissions testprocedure.

Herziening EU Emissiehandelssysteem

De Luxemburgse Voorzitter agendeerde voor de Milieuraad een eerste bespreking van het Commissievoorstel voor de herziening van het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS). Daarbij legde de Voorzitter aan Lidstaten drie vragen voor. Als eerste vroeg het Voorzitterschap Ministers aan te geven of het voorstel van de Commissie het ETS voldoende versterkt om te zorgen dat de EU klimaatdoelen worden

kst-21501-08-593
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

gehaald, waaronder de nodige klimaatfinanciering voor kwetsbare derde landen. Als tweede vroeg het Voorzitterschap om een oordeel over de balans tussen bescherming van de internationaal concurrerende industrie, die risico loopt op koolstoflekkage, en prikkels voor innovatie. Als laatste vroeg het Voorzitterschap of de voorgestelde financieringsmechanismen voldoende zijn om de nodige publieke en private investeringen te mobiliseren.

Commissaris Arias Cañete schetste de verschillende afwegingen waar het voorstel op is gebaseerd. De basis van het voorstel zijn de conclusies die de Europese Raad in oktober 2014 aannam. In de conclusies is opgenomen dat de emissies binnen het ETS tussen 2021 en 2030 met 43% moeten dalen. Hierbij is als randvoorwaarde aangegeven dat het aandeel rechten dat geveild wordt gelijk moet blijven ten opzichte van de huidige periode. Daardoor is de beschikbaarheid van gratis rechten voor bescherming tegen koolstoflekkage beperkt en streeft de Commissie naar een zo efficiënt mogelijke inzet hiervan. Voor wat betreft de aanscherping van benchmarks wil de Commissie rekening houden met de technologische haalbaarheid, beperking van administratieve lasten en lange termijn zekerheid voor de industrie.

Lidstaten reageerden overwegend positief op het voorstel van de Commissie en velen gaven aan hier de Europese Raadsconclusies goed in terug te zien. Veel Lidstaten gaven aan de bescherming tegen koolstoflekkage anders te willen zien. Zo heeft het VK een voorstel gedaan om sectoren in meerdere categorieën te verdelen aan de hand van de mate van risico die zij lopen op koolstoflekkage. Op basis daarvan zou de mate van bescherming kunnen worden afgestemd. Veel Lidstaten toonden interesse in dit voorstel. Een aantal Lidstaten gaf echter aan na de COP 21 eind dit jaar in Parijs aan de hand van mondiale ontwikkelingen te willen bezien welk niveau van bescherming nodig is. Daarnaast waren er veel vragen naar de onderbouwing van de keuze die de Commissie maakt om de benchmarks met een vast percentage jaarlijks aan te scherpen. Voor wat betreft de fondsen was veel draagvlak voor de verbreding van het innovatiefonds naar projecten van de industrie, waarbij meerdere kleine lidstaten aandrongen op een evenwichtige geografische verdeling van de middelen. Ook zouden kleinere projecten in aanmerking moeten komen voor financiering. Bij het moderniseringsfonds drongen een aantal lidstaten aan op een sterke rol voor de Europese Investeringsbank bij de keuze van projecten. Daarbij vonden verschillende ontvangende landen dat nationale afwegingen leidend moeten zijn voor de keuze van projecten.

Nederland onderstreepte het belang van een versterkt ETS dat een sterke prikkel geeft voor de ontwikkeling van schone technologieën. In lijn met het kabinetsstandpunt, zoals uw Kamer geïnformeerd in het fiche: richtlijn bevorderen van kosteneffectieve en koolstofarme investeringen[1], vroeg Nederland om meer focus bij de bescherming tegen koolstoflekkage zodat sectoren die daadwerkelijk risico lopen ook volledig worden beschermd. Belangrijk daarbij is dat de algehele kortingsfactor op de gratis toewijzing na 2020 niet meer wordt toegepast. Nederland pleitte ook voor een nauwere aansluiting op recente productieniveaus en kreeg op dit punt bijval van enkele Lidstaten. Tenslotte vroeg Nederland om verdergaande maatregelen om de administratieve lasten te beperken, die het ETS met zich meebrengt. Hiervoor is veel steun bij andere Lidstaten. In verdere ambtelijke onderhandelingen zal Nederland hiervoor concrete voorstellen van de Nederlandse Emissieautoriteit over het voetlicht brengen.

---

[1] Kamerstuk 22 112, nr. 1998

Vergroening van het Europees Semester en Milieuschadelijke Subsidies

Voor de gedachtenwisseling over de vergroening van het Europees Semester had het de Luxemburgse Voorzitter enkele vragen voorbereid. Zo werd Lidstaten gevraagd wat voor belemmeringen zij ervaren bij het afschaffen van milieuschadelijke subsidies; hoe de jaarlijkse groeianalyse van het Europees Semester kan bijdragen aan betere implementatie van milieuwetgeving; en of regelmatige politieke discussies kunnen bijdragen aan het identificeren van implementatie gebreken?

Veel Lidstaten gaven voorbeelden van stappen die zij nationaal hebben ondernomen om milieuschadelijke subsidies af te schaffen. De meeste Lidstaten hadden reeds een nationale inventarisatie van milieuschadelijke subsidies uitgevoerd, waarbij sommigen zich nog in dat proces bevinden. Hierbij richten verschillende Lidstaten zich op hun belastingregime. Daarnaast liggen de subsidies die Lidstaten nationaal al hebben geadresseerd veelal op het terrein van energie. Lidstaten gaven verder het belang aan om ook de initiële doelen van de subsidies in oog te houden. Ook werd veel aandacht gevraagd voor sociaaleconomische factoren in de reductie van milieuschadelijke subsidies. Zo werden bijvoorbeeld concurrentie, grenseffecten, werkgelegenheid en sociale aspecten genoemd. Vanwege de interne markt is voor de afschaffing van dit soort subsidies een eerlijk Europees speelveld nodig. Transparantie en draagvlak van publiek en politiek zijn nodig om voortgang te bewerkstelligen. Lidstaten waren het eens dat een Europese aanpak de nodige vooruitgang kan faciliteren. Sommige Lidstaten hadden daarbij behoefte aan overgangsmaatregelen. Daarnaast werden verschillende sectoren als aandachtspunten uitgelicht, zoals landbouw, visserij, energie, transport en voedsel.

Over het algemeen waren Lidstaten het met elkaar eens dat het Europees Semester kan helpen bij het afschaffen van milieuschadelijke subsidies en bij het beter implementeren van het milieu acquis. Het Semester werd meermaals genoemd als een kans om te vergroenen, waarbij een eerlijk Europees speelveld gewaarborgd blijft. Door bijna alle Lidstaten werd het Europees Semester als een belangrijk instrument gezien om de transitie naar een circulaire economie en de implementatie van de duurzame ontwikkelingsdoelen te faciliteren. De meeste Lidstaten noemden daarbij integratie in de jaarlijkse groeianalyse en in de landenspecifieke aanbeveling een belangrijke stap om vooruitgang te boeken en beleidscoherentie te waarborgen.

Tenslotte gaven Lidstaten aan meerwaarde te zien in het bespreken van de implementatie van het milieu beleid op politiek niveau. Daardoor kunnen knelpunten ook op politiek niveau worden geïdentificeerd en geadresseerd. Verschillende Lidstaten en de Europese Commissie verwezen hierbij naar de potentie van het initiatief Make it Work, dat door Nederland, Duitsland en het VK is opgericht.

Nederland bracht in dat het ontbreken van een duidelijke Europese definitie één van de belangrijkste hindernissen is bij het verder adresseren van milieuschadelijke subsidies. Wegens grenseffecten zou een gezamenlijk Europees kader uitfasering vergemakkelijken. Nederland riep de Commissie op hiertoe een voorstel te doen, bijvoorbeeld in het kader van de herziening van de Europa 2020 strategie en het Europees Semester. Nederland gaf ook aan het communiqué voor de «Friends of Fossil Fuel Subsidy Reform» te steunen. Ten slotte bracht ook Nederland in voorstander te zijn voor het bespreken van implementatie gebreken op politiek niveau. Dit is één van de aanpakken waar Make it Work zich op

richt om meer consistente en beter uitvoerbare EU-regelgeving te realiseren.

2030 Agenda voor Duurzame Ontwikkeling

Na de gezamenlijke lunch met Ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking werd de discussie over implementatie van de 2030 agenda voor duurzame ontwikkeling in de Milieuraad voortgezet. Eind september zijn de onderhandelingen over een post-2015 ontwikkelingsagenda tot een einde gebracht met de aanname van de 2030 agenda voor duurzame ontwikkeling en de daarbij behorende 17 duurzame ontwikkelingsdoelen (sustainable development goals, SDG's). Hiermee is de tijd aangebroken voor implementatie van de 2030 agenda op zowel nationaal, Europees als mondiaal niveau.

Tijdens de Milieuraad stelde de Europese Commissie en het merendeel van de Lidstaten dat de EU op mondiaal niveau leiderschap moet blijven tonen in de implementatie en monitoring van de doelen. Een deel van de Lidstaten gaf aan dat de doelen goed passen in bestaande prioriteiten en dat voor de meeste doelen al beleid bestaat. Zo noemden bijna alle Lidstaten het verwachte circulaire economie pakket als één van de belangrijkste strategieën om de 2030 doelen te behalen en werden ook de uitkomsten van de klimaattop in Parijs genoemd. De Commissie en verschillende andere Lidstaten gaven aan dat de 2030 agenda wel degelijk tot een beleidsopgave leidt die niet onderschat moet worden. Waar verschillende Lidstaten prioritaire doelen aanwezen, zoals duurzame productie en consumptie, klimaat, water en duurzame landbouw, gaven andere Lidstaten juist het belang aan om niet de krenten uit de pap te halen.

Het belang van een geïntegreerde strategie en aanpak voor implementatie werd door bijna alle Lidstaten onderstreept, waarbij enkele Lidstaten de Commissie opriep hier een passend voorstel voor te doen. Lidstaten en de Commissie gaven de urgentie aan voor het doorbreken van verkokering en het verbeteren van beleidscoherentie voor duurzame ontwikkeling. Ook voor monitoring en verantwoording bepleitten veel Lidstaten voor de integratie van de 2030 doelstellingen in de herziening van de Europa 2020 strategie en het Europees semester. Lidstaten waren het daarnaast eens dat monitoring en verantwoording zoveel mogelijk gebaseerd moet worden op bestaande indicatoren en rapportagestructuren. Ook werden de samenleving en niet-statelijke actoren genoemd als een essentiële factor voor succesvolle implementatie.

Diversen

Terugkoppeling klimaatevenementen in aanloop naar de COP21 in Parijs

Het Luxemburgs Voorzitterschap agendeerde een korte terugkoppeling van enkele internationale evenementen die plaats hebben gevonden in de aanloop naar de klimaatconferentie COP21 in Parijs. Eurocommissaris Cañete schetste een beeld van de klimaatbijeenkomst en marge de recente Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) in New York eind september en gaf een uitgebreidere terugmelding van het internationale INDC Forum in Rabat over de Voorgenomen Nationaal Bepaalde Bijdragen (INDC's). De Commissaris benadrukte, naar aanleiding van de ambtelijke onderhandelingsronde die van 19–23 oktober in Bonn had plaatsgevonden, dat veel politieke sturing nodig zal zijn om de volgende stap te bereiken – een tekst met duidelijke opties waarover Ministers in Parijs kunnen onderhandelen.

Tenslotte gaf Frankrijk een doorkijk naar de invulling en vormgeving van COP21 in Parijs. Daarbij werd ook verwezen naar de pre-COP die van 8 tot 10 november zou plaatsvinden. De pre-COP was er o.a. op gericht om, voor de start van de COP 21 op 30 november 2015, de openstaande politieke punten en mogelijkheden voor compromissen te identificeren.

Make it Work

Het Luxemburgs Voorzitterschap agendeerde Make it Work op verzoek van Nederland, het VK en Duitsland. Nederland leidde de discussie in door een korte toelichting van het initiatief en riep Lidstaten op zich hierbij aan te sluiten.
Nederland introduceerde Make it Work als een samenwerkingsverband tussen Lidstaten en de Europese Commissie dat zich richt op meer consistente en coherente EU-regelgeving, zonder aantasting van het milieubeschermingsniveau. Ongeveer 14 Lidstaten hebben zich bij het initiatief aangesloten. Nederland lichtte toe dat implementatie van regelgeving één van de grootste knelpunten is bij het behalen van de milieudoelen die in Europees verband zijn afgesproken. Er is een gat tussen het beleid dat we in Brussel voeren en de uitvoering in praktijk. Een geïntegreerde en effectieve implementatie op nationaal niveau wordt door Lidstaten vaak als moeilijk ervaren omdat EU regelgeving niet consistent is, procedures en richtlijnen elkaar soms tegen werken en doelen conflicterend kunnen zijn. Met Make it Work wordt hier bijvoorbeeld aan gewerkt door het uitwisselen van best practices op het gebied van nationale implementatie en door het faciliteren van een dialoog tussen Lidstaten en de Europese Commissie. Daarnaast wordt gewerkt aan het opstellen van basisprincipes voor nieuwe Europese voorstellen om te zorgen dat veel voorkomende instrumenten en procedures in EU milieuregelgeving beter op elkaar aansluiten.

Mede-initiatiefnemers Duitsland en het VK steunden dit. Daarbij benadrukten zij dat het initiatief niet gericht is op het verminderen of afzwakken van milieuregelgeving, maar op het effectiever maken en stroomlijnen hiervan. Ook het VK en Duitsland riepen Lidstaten op om zich bij het initiatief aan te sluiten en aan de komende bijeenkomsten deel te nemen.

Real Driving Emissions Testprocedure

Ten slotte is tijdens de Raad gesproken over de Real Driving Emissions (RDE) testprocedure naar aanleiding van de recente fraudekwestie rondom Volkswagen.

De Milieuraad was de derde Europese Raadsformatie (na de Raad voor Concurrentiekracht en de Transportraad) waarin over de gevolgen van de Volkswagen-kwestie werd gesproken. Het onderwerp werd door het Luxemburgs Voorzitterschap geagendeerd op het verzoek van enkele Lidstaten, met steun van Nederland.

Tijdens de discussie onderstreepten Lidstaten het belang van goede en verbeterde luchtkwaliteit. Lidstaten waren het eens dat de huidige ontwikkelingen rondom de softwarefraude significante gevolgen hebben voor het meten en realiseren van de NO_x emissiedoelstellingen en dat maatregelen om dit te voorkomen urgent zijn. Daarbij wezen sommige Lidstaten op de technische onhaalbaarheid van de testprocedure en benadrukten de mogelijke negatieve werkgelegenheidseffecten van een snelle invoering. De meeste Lidstaten pleitten uiteindelijk toch voor een snelle en ambitieuze invoering van de testprocedure. Er werd echter niet gespecificeerd wat een snelle en ambitieuze invoer zou moeten zijn.

Nederland benadrukte dat over een politiek besluit, zoals in het geval van de RDE testprocedure, tijdens de Raad en op politiek niveau besloten moet worden en niet bij een besloten technisch comité. Nederland pleitte daarbij voor een conformiteitsfactor van 1,18 of lager en gaf aan dat de testprocedure al in 2016 zou moeten ingaan. Nederland deed ook een dringend beroep aan alle Lidstaten om snel tot overeenstemming te komen en het Commissievoorstel, dat destijds in het technisch comité voorlag, te steunen. Ten slotte riep Nederland Lidstaten op om milieu en gezondheid zwaar mee te wegen bij aanbestedingen van voertuigen en zo het juiste voorbeeld te tonen.

Na de Milieuraad van 26 oktober hebben verdere ontwikkelingen plaatsgevonden met betrekking tot de fraudekwestie rondom Volkswagen en de RDE testprocedure. Naar aanleiding daarvan heeft uw Kamer op 29 oktober jl. verzocht om een update over de RDE testprocedure. Op 4 november heeft de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu aanvullende vragen over volkswagen gesteld. Ik zal uw Kamer uiterlijk volgende week de antwoorden op dit verzoek en de vragen toesturen.

De volgende Milieuraad zal op woensdag 16 december plaatsvinden in Brussel. Hiervoor is eind november een schriftelijk overleg met uw Kamer voorzien. De geannoteerde agenda van deze Raad zal ik u volgende week toesturen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijksma